Comisión de Legislación del Trabajo
Carpeta Nº 1996 de 2012

Versión Taquigráfica N° 1573 de 2013

ACCIDENTES LABORALES

Se establece la responsabilidad penal del empleador cuando incumpliere con las normas de salud en el trabajo.

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 9 de abril de 2013

(Sin corregir)

PRESIDEN: Señor Representante Fernando Amado, Presidente y Raúl Olivera, Vicepresidente.

MIEMBROS: Señores Representantes Pablo D. Abdala, Carlos Coitiño, Martín Tierno y Carmelo Vidalín.

INVITADOS: Por la Federación Rural del Uruguay, señor Miguel Sanguinetti, Presidente; ingeniero agrónomo Carlos María Uriarte, Vicepresidente y doctora Fernanda Maldonado, Asesora Legal. ver exposición

Por la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, contador Raúl Palacios, Presidente; doctor Juan Mailhos, Asesor Jurídico y doctora Allyson Jones, Asesora Jurídica. ver exposición

Por el Instituto de Derecho Penal de la Facultad de Derecho de la UdelaR, doctor Germán Aller. ver exposición

SEÑOR PRESIDENTE (Amado).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Antes de recibir a la delegación, el señor Diputado Coitiño solicitó la palabra para realizar un planteo.

SEÑOR COITIÑO.- Esta Comisión tenía previsto convocar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Según nos han informado, la invitación formal nunca llegó. Por tanto, a los efectos de hacer todas las consultas sobre el proyecto vinculado con la responsabilidad penal en los accidentes de trabajo, solicitamos se reitere formalmente la invitación para que el día 17 de abril podamos empezar a votarlo.

SEÑOR SECRETARIO.- Al Ministerio se le remitió toda la información relativa al proyecto. El motivo por el cual no se ha coordinado aún una fecha fue que algunos Diputados solicitaron recibir a otras delegaciones. El día que nos está quedando libre para recibir al Ministerio es el 17 de abril.

SEÑOR COITIÑO.- Simplemente quería hacer esta aclaración porque nos habíamos comprometido a empezar a votar el proyecto el día 17 de abril, y creo que es imprescindible contar previamente con la palabra del Ministerio.

SEÑOR TIERNO.- Coincido con el compañero Coitiño, pero el 17 de abril probablemente tengamos una sesión extraordinaria a las 10 de la mañana en la Cámara de Diputados para tratar el proyecto de ley de minería de gran porte, y vamos a tener que suspender la sesión de esta Comisión.

SEÑOR COITIÑO.- En ese caso tratemos de terminar con este proyecto el día 16 de abril.

(Diálogos)

SEÑOR PRESIDENTE.- Propongo que las sesiones comiencen a la hora 12.

Se va a votar.

(Se vota)

——Cuatro por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Ahora tenemos que votar si el jueves 18 de abril realizamos una sesión extraordinaria a la hora 9.

Se va a votar.

(Se vota)

——Cuatro por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

(Ingresa a Sala una delegación de la Federación Rural del Uruguay)

——La Comisión tiene el agrado de recibir al Presidente de la Federación Rural del Uruguay, señor Miguel Sanguinetti; al señor Vicepresidente, ingeniero agrónomo Carlos María Uriarte y a la asesora jurídica, doctora Fernanda Maldonado.

Como sabrán, en este momento esta Comisión está abocada a trabajar sobre un proyecto de ley que tiene que ver con la responsabilidad penal del empleador cuando incumpliere con las normas de seguridad y salud en el trabajo. En el marco de la discusión de este proyecto en la Comisión, distintos compañeros Legisladores han sentido la necesidad e inquietud de escuchar los argumentos de los diferentes actores de la sociedad al respecto. En este caso, nos gustaría escuchar cuál es la opinión de la Federación Rural; a partir de las opiniones de los distintos colectivos, nosotros corregiremos o generaremos cambios en el proyecto de ley a estudio.

SEÑOR SANGUINETTI.- Realmente, nos preocupa mucho que se presente un proyecto de ley de esta envergadura. Si por el hecho de tener una empresa en Uruguay uno puede terminar en una cárcel, nos preocupa muchísimo. Si esta iniciativa se aprueba tal como está, creemos que tendrá un impacto muy grande en el empleo, en el trabajo y en la inversión en todo el país.

En el día de ayer, estuvimos reunidas todas las cámaras empresariales; eso demuestra el impacto y la preocupación que ha generado este proyecto. Queremos dejar claro que no estamos de acuerdo con esta iniciativa; para decirlo más gráficamente, nos parece un disparate.

SEÑORA MALDONADO.- Vamos a hacer una breve exposición refiriendo al trabajo que ha venido realizando esta gremial en representación de los empleadores rurales, para ubicarlos un poco en el contexto de negociaciones con respecto a este tema y en el contexto jurídico.

Debemos mencionar que para el sector estaba vigente el Convenio Nº 184 de la OIT -entre otros, por supuesto, pero mencionamos este dado su especificidad-, aprobado por nuestro país en 2004. Este Convenio

contiene disposiciones sobre medidas de prevención y protección, seguridad de la maquinaria y ergonomía, manipulación y transporte de materiales, gestión racional de los productos químicos, manejo de animales y protección contra los riesgos biológicos, instalaciones agrícolas, trabajo de menores, trabajos de la mujer, trabajos zafrales, etcétera; se trata de un Convenio muy amplio.

A raíz de este Convenio, en el año 2007 se convoca a una Comisión, con el objetivo de reglamentarlo. Como producto de esa reglamentación se aprueba el Convenio Nº 321/009. El contenido de este Decreto es producto de un trabajo de más de tres años y del consenso del PIT- CNT -representado por el señor Walter Migliónico-, de los representantes de los sindicatos rurales, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Inspección; también intervinieron las gremiales Asociación Nacional de Productores de Leche, Asociación Rural y Federación Rural. Este es el Decreto que hoy rige principalmente en materia de seguridad y salud en el sector agropecuario, con excepción del sector forestal. Por supuesto que debemos tener en cuenta lo dispuesto en otras disposiciones de carácter más general, en otros convenios internacionales, en la Constitución de la República e, inclusive, en decretos y convenios muy específicos como es el caso de los referidos a agroquímicos, etcétera.

La Comisión encargada de la discusión y reglamentación de este Convenio, luego quedó constituida definitivamente a través de este Decreto, en sus artículos finales, con el objetivo de seguir tratando los temas de seguridad y salud, estudiar posibles modificaciones a la legislación y seguir avanzando. Lamentablemente, a posteriori, a iniciativa del señor Ministro, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social aprobó un nuevo decreto reglamentario, que conocemos como Decreto Reglamentario del Estatuto del Trabajador Rural, cuyas disposiciones modifican en parte lo dispuesto por el Decreto Nº 321/009. Nosotros consideramos que es una clara violación a lo establecido por convenios internacionales del trabajo y a la negociación colectiva, porque esto es producto de un consenso. Cuando hacemos mención a convenios internacionales del trabajo, nos referimos principalmente al Nº 155 de la Organización Internacional de Trabajo, también aprobado por nuestro país.

Cabe agregar que a raíz de este hecho quedó sin efecto una gran campaña de información y sensibilización que se haría a nivel nacional, que iba ser lanzada en setiembre del año pasado. Decimos "a raíz de este hecho" porque las partes, trabajadores y empleadores, nos sentimos seriamente afectadas por la actitud del Ministro frente al desconocimiento de este ámbito tan importante. Nosotros resolvimos solicitar entrevistas, y como nunca fuimos recibidos -por lo menos nosotros-, no se volvió a convocar la Comisión, y la campaña quedó truncada, así como los avances que pudieran darse con respecto a seguridad y salud.

Esa Comisión solicitó los resultados de las estadísticas que surgen de las inspecciones que se venían realizando en el país. Queríamos estudiar las causas de las violaciones a las normas de seguridad y de los accidentes, etcétera. También se pidieron datos concretos al Banco de Seguros del Estado, pero nunca recibimos respuestas.

He mencionado el Convenio Nº 155 de la Organización Internacional del Trabajo que legisla sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, que fue aprobado en 1988. Nos interesa señalar particularmente algunas de sus disposiciones. Por ejemplo, en su artículo 4º establece: "Todo Miembro deberá, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas y habida cuenta de las condiciones y prácticas nacionales, formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una política nacional coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo". Por ese motivo, consideramos que la aprobación de ese nuevo decreto iba en contra de convenios internacionales como este.

En su artículo 16 establece: "Deberá exigirse a los empleadores que, en la medida en que sea razonable y factible, garanticen que los lugares de trabajo, la maquinaria, el equipo y las operaciones y procesos que estén bajo su control, sean seguros y no entrañen riesgo alguno para la seguridad y salud de los trabajadores". Continúa expresando: "Deberá exigirse a los empleadores que en la medida en que sea razonable y factible, garanticen que los agentes y las sustancias químicos, físicos y biológicos que estén bajo su control, no entrañen riesgo para la salud cuando se tomen medidas de protección adecuadas".

En su artículo 19: "Deberán adoptarse disposiciones a nivel de empresa en virtud de las cuales: a) los trabajadores," -pido especial atención en este punto- "al llevar a cabo su trabajo cooperen con el cumplimiento de las obligaciones que incumben al empleador; b) los representantes de los trabajadores en la

empresa cooperen con el empleador en el ámbito de la seguridad e higiene del trabajo. (...)". Me voy a saltear la referencia a algunos literales para no aburrirlos.

Más adelante continúa expresando: "(...) los trabajadores o sus representantes, y llegado el caso sus organizaciones representativas en la empresa estén habilitados, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, para examinar todos los aspectos de la seguridad y la salud relacionados con su trabajo, y sean consultados a este respecto por el empleador; con tal objeto, y de común acuerdo, podrá recurrirse a consejeros técnicos ajenos a la empresa". El literal f) dice: "(...) el trabajador informará de inmediato a su superior jerárquico directo acerca de cualquier situación de trabajo que a su juicio entrañe, por motivos razonables, un peligro inminente y grave para su vida o su salud; mientras el empleador no haya tomado medidas correctivas (...)"

El artículo 20 establece: "La cooperación entre los empleadores y los trabajadores o sus representantes en la empresa deberá ser un elemento esencial de las medidas en materia de organización, y de otro tipo, que se adopten en aplicación de los artículos (...)" que yo acabo de mencionar.

Queremos dejar claro que este Convenio consagra una obligación de medios con respecto al empleador, con respecto a la materia de seguridad y salud; obligación de medios.

En el año 2007 se aprueba el Decreto Nº 291, que reglamenta este Convenio internacional. A través de este Decreto se crea una instancia de cooperación entre trabajadores y empleadores a nivel de empresa. Esta instancia de colaboración puede darse ya sea nombrando un delegado de seguridad en representación de los trabajadores o comisiones de seguridad, popularmente conocidas como "las comisiones del 291". Hoy en la empresa existe la posibilidad de una especie de cogestión para la seguridad y salud. En la mayoría de los lugares se le da cierta intervención a los trabajadores, aunque en otros no se cumple como se debería. De hecho, en virtud de las inspecciones, se termina haciéndolo.

Hoy hemos sido convocados para que demos nuestra opinión sobre el proyecto de ley a estudio de esta Comisión, denominado "Responsabilidad penal del empleador cuando incumpliere con las normas de seguridad y salud en el trabajo". Sin duda compartimos todas las medidas tendientes a mejorar la salud en el trabajo que se encuentren dentro del marco de la Constitución y de los convenios internacionales ratificados por nuestro país.

Debemos tener en cuenta que en este proyecto no estamos hablando de normas de derecho laboral; no estamos hablando de responsabilidad laboral ni civil. Estamos considerando un proyecto que establece normas penales; se pretende modificar el Código Penal, agregar o tipificar nuevos delitos. Por lo tanto, los principios que deben regir estas discusiones son los del derecho penal y no los que generalmente nosotros mencionamos cuando venimos a esta Comisión.

No estamos de acuerdo con el proyecto de ley. Consideramos que va contra principios básicos del derecho penal e, inclusive, contra principios básicos consagrados en la Constitución de la República, así como también contra disposiciones de convenios internacionales que acabo de mencionar. Hoy no vamos a profundizar en la discusión técnica de este proyecto porque hemos realizado consultas a diferentes catedráticos de derecho penal y constitucional y queremos esperar sus respuestas.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Olivera)

Sin perjuicio de ello, vamos a realizar algunos comentarios.

Este proyecto establece que quien en su calidad de empleador, incumpliere con las normas de seguridad y salud en el trabajo, ocasionando la muerte o una lesión grave o gravísima al trabajador, será imputable de responsabilidad penal. Consideramos que hoy ya es imputable en base a las disposiciones que están vigentes en nuestro país, consagradas en el Código Penal. Así que no compartimos la idea de que se pretenda legislar sobre aspectos que, en cierta forma, ya están contemplados.

Asimismo el proyecto establece "en su calidad de empleador", es decir que comprende a todo empleador. Entonces, tendríamos que ver cómo se responsabiliza al Estado como empleador en este marco jurídico. Es decir, qué pasa cuando se lesiona un trabajador en el Poder Legislativo, por ejemplo un limpia vidrios, ¿son responsables los legisladores? Si se lesiona gravemente un policía en el cumplimiento de sus funciones, ¿el

responsable será el Ministro del Interior? En el caso de empleados municipales, habría que ver si el responsable sería el Intendente; en las reparaciones de las rutas nacionales, habría que ver si el responsable sería el Ministro de Transporte y Obras Públicas; en el caso de que un trabajador del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca se contagie con carbunco, habría que ver si el responsable sería el titular de esa Cartera. También habría que analizar la responsabilidad que esto traería para las amas de casa en el caso del servicio doméstico. En el caso de empresas gestionadas por los trabajadores, habría que ver si los responsables serían los propios trabajadores como representantes de las personas jurídicas, etcétera. Asimismo, hay que analizar qué pasa cuando las medidas de seguridad surgen del ámbito establecido por el Decreto 291, de las Comisiones de seguridad o incluso son propuestas por el delegado. Es decir, cuando la medida a raíz de la que se puede dar un accidente grave, surge del delegado de seguridad de los trabajadores, quien muchas veces determina las formas de trabajo y luego la Inspección General del Trabajo considera que configura un delito. Hoy se dan situaciones en las que los sindicatos deciden no cumplir con las observaciones realizadas por la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social en materia de seguridad y salud.

En definitiva, no compartimos el proyecto en cuestión porque no lo consideramos un medio idóneo para los fines que todos perseguimos en esta materia.

El proyecto no tiene en cuenta lo dispuesto por el Convenio Internacional Nº 155 de la Organización Internacional del Trabajo que no establece una obligación de seguridad, sino un deber de prevención. Además, el proyecto extiende la responsabilidad por accidente y su responsabilidad penal a todos los funcionarios del Estado. Hoy los sindicatos, en virtud del Convenio Internacional Nº 155 y su decreto reglamentario, son responsables de esa prevención porque tienen sus delegados en la materia. Probablemente, a la luz de los informes que estamos esperando, de ser aprobado este proyecto podría ser impugnado por inconstitucional.

SEÑOR VIDALÍN.- Doy la bienvenida a las autoridades de la Federación Rural del Uruguay. Siempre es bueno para los señores legisladores escuchar las diferentes opiniones y, en especial, de instituciones como la que hoy nos visita, que abarca un número tan elevado de asociaciones y de miembros.

Antes que nada quiero decir que soy firmante del proyecto y no quiero decir que estoy arrepentido, pero sí pensante. En diferentes oportunidades esta Comisión ha manejado información que indica que la mayor cantidad de accidentes laborales se da en el área rural. En ese sentido, ya que como legislador siempre quiero aportar lo mejor de mi intelecto y de mi experiencia, me gustaría saber cuál es el número de accidentados en la actividad rural, para tener una idea cabal y real.

En cuanto al Convenio Internacional Nº 155, debo decir que coincidimos y discrepamos en su interpretación, pero ese será un tema que analizaremos en el seno de la Comisión.

Creo que los aportes que realizan instituciones como la que hoy está presente, tienen que ser escuchados y debemos estar atentos para no cometer errores que después debemos enmendar a través de nuevas leyes.

Por lo tanto, agradezco muchísimo la presencia y quiero decir que todos los aportes serán un valioso insumo para nosotros.

SEÑOR COITIÑO.- Como siempre en el trabajo de esta Comisión, el contacto con quienes de una forma u otra les llega el resultado de la producción legislativa, naturalmente es un insumo imprescindible. El informe que la doctora Maldonado presentó, forma parte de la versión taquigráfica y la vamos a estudiar con prolijidad.

De todas formas, quiero hacer un comentario, porque el Presidente de la Federación Rural calificó el esfuerzo que está haciendo esta Comisión y yo también quiero hablar del disparate. El disparate real no es el texto de un proyecto que intenta dar respuesta a una realidad; el disparate es la realidad que indica que por año están muriendo más de setenta trabajadores. Aclaro que no estoy hablando de los lesionados, sino de los muertos. Más allá de que en la sociedad uruguaya eso puede ser resultado de distintos procesos de trabajo, que siempre se pueden corregir, es bueno que en un proceso de trabajo en el que está la empresa y los trabajadores, haya opiniones distintas de acuerdo con la experiencia concreta. No obstante, ese disparate tiene que ser atendido porque es un problema y una obligación, y es lo que estamos intentado hacer.

En ese sentido, queremos aclarar que tomamos los insumos respetando el contenido al que cada uno tiene derecho y rechazamos la idea de disparate. En Uruguay nos debe preocupar la pérdida de energía humana trabajadora, sin la cual las empresas no pueden resolver los problemas de producir lo mejor posible lo que el país necesita.

SEÑOR SANGUINETTI.- Quiero ser gráfico y decir que en accidentes de trabajo los productores rurales también pierden la vida; no solo los trabajadores y a todos nos preocupa. También, muchos uruguayos pierden la vida por otros temas que no se arreglan, como la seguridad.

Simplemente quiero dejar la idea de que los Diputados legislan y lo que hacen tiene mucha trascendencia, que a veces es muy negativa. Es simplemente eso.

SEÑORA MALDONADO.- Haciendo referencia a las palabras de los señores Diputados Coitiño y Vidalín quiero decir que sabemos que en el sector rural tenemos una gran cantidad de accidentes muy diversos y por eso estamos trabajando o lo estábamos haciendo. Muchas veces no se puede trabajar, no por la mala voluntad de alguien del sector trabajador o empleador, sino del propio Estado.

Hemos pedido estadísticas e información en reiteradas oportunidades pero no nos han sido suministradas y por eso nos preguntamos si hoy están. No solamente nos referimos al número de accidentes sino a por qué se dan. Los accidentes no solamente se producen por culpa -por llamarlo de alguna manera- del empleador, por violar normas de seguridad, sino que también se dan mucho, sobre todo en el sector agropecuario, por culpa, imprudencia, o exceso de confianza del trabajador. Cuando discutimos el Decreto 321 pusimos muchos casos sobre la mesa, y cosas tan simples como no usar la ropa adecuada, tener las mangas un poco largas o usar una bombacha de las que usamos en campaña en lugar un pantalón más ajustado, puede provocar y provoca accidentes gravísimos. Entonces, cuando manejamos la información, creo que también debemos tener en cuenta esos aspectos. Los accidentes se dan, son lamentables y todos nos preocupamos por eso. Para nosotros a veces es un poco incómodo hablar de esto porque estamos refiriéndonos a temas que tiene que ver con la vida y con la integridad física de uno de los principales integrantes de la empresa y del sistema productivo y resulta incómodo decir que no estamos de acuerdo. Pero en este caso lo debemos decir no solamente por una cuestión de contexto jurídico y social sino también por cuestiones técnicas.

SEÑOR ABDALA.- Voy a ser muy breve porque solamente quiero dejar una constancia y hacer una consulta.

Más allá de que, por supuesto, este tema será motivo de debate en la Comisión cuando corresponda y eventualmente después en el Plenario de la Cámara, no quiero dejar pasar la presencia de la Federación Rural del Uruguay para dejar constancia de lo que expresamos cuando se comenzó a analizar este proyecto de ley en cuanto a las enormes dudas que nos ofrecía desde el punto de vista de su oportunidad y su conveniencia, fundamentalmente porque advierto que muchas veces los uruguayos tendemos a confundir los problemas con las soluciones o a construir soluciones aparentes para problemas complejos. Muchas veces los problemas complejos -seguramente en el punto de partida todos podremos coincidir un poco más o un poco menos- requieren soluciones complejas, y en este caso, como en otros tantos, advierto que la solución del escapismo, es decir encontrar una salida aparente que, en todo caso, nos permita enjuagar nuestras conciencias, puede ser satisfactoria en el corto plazo, pero en el mediano y en el largo después no solo los problemas no se arreglan sino que aparecen otros nuevos.

Esta es la constancia que quería dejar, simplemente como una valoración de carácter general. Por supuesto que vamos a profundizar largamente en el análisis y en el debate porque, además, todavía está pendiente la presencia de varios actores, tanto representantes del sector patronal como de la Cátedra y de los trabajadores.

La pregunta concreta y específica que quiero hacer -es una repregunta- tiene que ver con un aspecto que señalaba la doctora Maldonado en cuanto al funcionamiento de esa Comisión de seguridad laboral. Me preocupó escuchar que esa Comisión tuvo un funcionamiento un poco accidentado, discontinuo, en función de que, aparentemente, ni siquiera se le habría proporcionado la información o los insumos para poder cumplir con su trabajo. Yo no sé que naturaleza tiene esa Comisión, cómo se integró, cómo se constituyó, cuál es su origen. Probablemente se haya dicho pero no retuve esa información. No sé si fue el resultado de un acuerdo entre trabajadores y empresarios, de un convenio colectivo, de una decisión del Poder Ejecutivo,

ni si formalmente el Poder Ejecutivo o el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la integran. Me interesaría saber quiénes representan a trabajadores y empresarios en esa Comisión, es decir si son las organizaciones sindicales más representativas -como dice la OIT- o si, eventualmente, se siguió otro criterio.

SEÑORA MALDONADO.- En forma genérica expresé a lo largo de mi exposición que esta Comisión se convocó con el objetivo de reglamentar el Convenio Internacional Nº 184 de la Organización Internacional del Trabajo. Estuvo integrada por representantes del sector empleador como la Asociación y la Federación Rural, por la Asociación Nacional de Productores de Leche, por parte de los trabajadores y del PIT- CNT en la persona de Walter Migliónico, que sabe mucho del tema seguridad y salud, también por representantes de los sindicatos rurales, y de la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social.

Se trabajó y se discutió mucho, por más de dos años y medio o tres y, como dije, el contenido del Decreto 321 salió por consenso. Además, en el mismo decreto se plasmó el reconocimiento de esa Comisión -no su creación porque ya veníamos funcionando-, por lo que hoy está formalmente constituida. Después continuamos reuniéndonos a los efectos de determinar campañas de sensibilización y difusión e inclusive para tratar dificultades en la aplicación de este decreto. En el marco de la difusión la Federación Rural dio charlas abiertas en más del 60% de sus federadas, cubriendo casi todos los departamentos, en los dos años siguientes a la aprobación de este decreto. Es decir que se realizaron diferentes actividades. Lamentablemente, el año pasado, cuando estábamos por lanzar esta campaña, se aprobó el nuevo decreto reglamentario del estatuto del trabajador rural y a través de su articulado se derogaron y modificaron algunas disposiciones del Decreto 321. Las partes intervinientes manifestamos nuestro gran descontento por el desconocimiento de ese ámbito de trabajo y la Comisión no se volvió a reunir desde ese entonces.

SEÑOR URIARTE.- En primer lugar, quiero agradecer los conceptos vertidos hacia nuestra institución, los que mucho valoramos y que para nosotros constituyen una responsabilidad.

Quisiera hacer una mención con respecto a lo que hablamos del disparate, porque a veces se trata de términos. No es lo mismo hablar de este proyecto de ley que de lo que sucede en el campo con los accidentes laborales. Llevar el disparate de este tema al otro es como utilizar un sinónimo que no se quiso emplear. Estamos totalmente de acuerdo con que es un disparate que se den los accidentes que ocurren en materia laboral en el campo. Esa es una actividad expuesta a la naturaleza, a lidiar con máquinas y animales impredecibles. A veces la gente que trabaja en esa tarea tiene muy poca formación familiar o educativa, lo que la deja muy expuesta al manejo de maquinarias, de animales o de productos. De manera que la responsabilidad la sentimos muy profundamente y estamos muy preocupados al respecto. Nosotros no somos abogados sino agrónomos y cuando nos dicen que esto está infringiendo los principios básicos del Derecho Penal y aspectos constitucionales, se nos ponen los pelos de punta. Por eso -quizás con un término más o un término menos- este proyecto nos genera una preocupación profunda. Y esa preocupación también se debe a considerar con simplicidad algo tan complejo como es un accidente en el medio rural, ya que hay derecho a la penalización al empresario. Obviamos mucha responsabilidad que hay en el medio, como lo que acabo de mencionar en cuanto a la capacitación de las personas y los medios con los que a veces debemos trabajar en el campo. Inculpando a los empresarios con una acción penal o un delito no vamos a poder solucionar esos aspectos. Desde mi humilde punto de vista, no entiendo que esa pueda ser una solución. Yo creo que deberíamos hacer el máximo esfuerzo por mejorar todos esos otros aspectos, y quedamos comprometidos a estudiar profundamente cómo son los accidentes en el medio rural, pero quienes vivimos en él -no sé cuál es la situación comparándola con la de construcción o la de otras áreas- vemos accidentes por lo que acabo de decir, de todos los que intervenimos, no solo de los empleados sino de todos; todos estamos expuestos porque es nuestro trabajo.

Desde ya muchas gracias por habernos recibido.

SEÑOR TIERNO.- Saludo a la delegación y agradezco la claridad que han tenido para dar su punto de vista y su opinión con respecto a este proyecto. Me quedo mucho más tranquilo con lo que dice el ingeniero Uriarte sobre el disparate. En la versión taquigráfica se pueden leer las expresiones de la Unión Nacional de Asalariados Rurales dando cuenta de varias muertes en accidentes de trabajo en el campo. Indudablemente, si no hay ningún productor o empresario procesado por esas muertes es

porque se evaluó que no eran los responsables. Creo que el disparate es que venga un sindicato a decirnos de cinco a seis muertes que se han dado en accidentes laborales en el campo.

Me quedo tranquilo con las palabras del ingeniero Uriarte.

Cuando redacta un proyecto de ley, la Comisión invita a participar a quienes tienen interés en el tema. Luego de ustedes, entre otros, vamos a recibir a la delegación del Instituto de Derecho Penal de la Facultad de Derecho, al Instituto de Derecho Laboral, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a las Cámaras de Comercio y de Servicios, y a otras delegaciones que están pasando y dando su punto de vista. Indudablemente, eso va a enriquecer la discusión que tendremos cuando se vote el proyecto en la Comisión y en el pleno. Siempre es bueno reiterar que, por ser un proyecto de ley, estamos abiertos a recibir propuestas de modificaciones que lo enriquezcan.

Quédense tranquilos que los integrantes del partido de Gobierno no queremos ver las cárceles llenas de empresarios ni de productores rurales. El proyecto no va por ahí. Lo que queremos, entre otras cosas es que, como dice el artículo 1º, se cumplan las normas de seguridad y de salud en el trabajo en todos los ámbitos. Así encaramos este proyecto de ley.

SEÑOR VIDALÍN.- Quiero pedir disculpas ya que fui poco caballero con la doctora Maldonado porque, en lugar de ponderar y valorar sus aportes, hablé de las discrepancias con respecto al convenio internacional. Su aporte fue realmente valioso y coincide con mi pensamiento en cuanto a las acciones penales contra los representantes del Estado, sean Intendentes, Directores de Entes, Ministros y cualquier tipo de figuras de esta índole.

SEÑOR SANGUINETTI.- Quizá mi forma de ser -muy directo- impacta en las palabras que digo. Simplemente, expreso lo que pienso. Indudablemente, soy el primero que no quiere que haya accidentes. Me gustaría saber si en los datos de accidentes que se mencionaron se aclara si se trata de empleados o de patrones. Hace unos días impactó mucho a la gente de Florida el accidente de un tambero -que estaba con una empleada, por lo que le pudo ocurrir a ella- cuando enchufó el tanque de frío. Fue un episodio muy triste. Ese es el punto: buscar culpas todo el tiempo. Este es un país de culpas y tratamos de echárselas al empresario. ¿Saben cuál es la sensación que a uno le queda? Que el país se va achicando cada día para el empresario o para el que quiere hacer algo. Es muy simple lo que hay que hacer: cerrar e irse para otro lado. Esa es la sensación que queda con todos los proyectos que surgen aquí y a eso se debe nuestra reacción.

SEÑOR COITIÑO.- Me gusta la forma de intervenir del señor Presidente, porque va introduciendo temas que podrían ser colaterales. Sin embargo, tengo que decir que la realidad de Uruguay no marca un país en descenso o encierro sino, todo lo contrario.

Quizás entendí mal, pero creo que en su intervención, la doctora Maldonado expresa que el Estado no estaría incluido; sin embargo, como impulsor de este proyecto, debo aclarar que el texto no lo excluye. Puede haber una interpretación de cómo se aplicará después, pero cuando legislamos, lo hacemos para que se cumpla. Lamentablemente, eso se supone que ocurre con cantidad de leyes, no solo con el Estado sino también con la actividad privada. Reitero que el texto no excluye de ninguna manera a la función pública y no nos gustaría que el examen del texto incorporara eso porque sería una lectura equivocada.

SEÑOR SANGUINETTI.- Creo que sería mucho más productivo trabajar en la educación, por ejemplo, en las escuelas rurales, enseñando a los niños sobre la maquinaria. Eso sería mucho más productivo, pero aquí vamos siempre por el castigo y no por la educación. Yo apuesto a la educación porque a mí fue lo que me enseñaron y trato de convencer a la gente de cuidarse y de usar determinada vestimenta. Esa es la apuesta que la Federación Rural les quiere dejar.

SEÑORA MALDONADO.- Agradezco la aclaración del señor Diputado Coitiño porque para nosotros es muy útil que eso conste en la versión taquigráfica. De todos modos, no nos sorprendería que ocurriera lo contrario porque ya ha pasado, por ejemplo, con el derecho de huelga: para un sector existe y para otro se ve seriamente limitado.

SEÑOR PRESIDENTE.- La voluntad de esta Comisión es la preservación de la vida, no la penalización. Además, cuando hablamos de penalización estamos presumiendo a priori que habría un incumplimiento de la norma.

Les agradecemos sus aportes. El espíritu de esta Comisión no es polemizar con ustedes sino recoger insumos. Pueden tener la certeza de que este proyecto u otro que aprobemos será un aporte a la preservación de la vida, como derecho supremo establecido en la Constitución. Como parte de la actualización permanente que debemos hacer de la legislación, también debemos discutir este aspecto.

Queremos dejar constancia de que nos preocupa la seguridad. Cuando un productor se accidenta es responsabilidad propia pero cuando provoca que se accidente otro no es solo del otro sino también del empleador. No quiero polemizar sino dejar constancia de que estamos hablando de cosas distintas. Nos preocupa la preservación de la vida en todos sus aspectos.

Este proyecto pretende resolver ese tema y debemos trabajar sobre una realidad que es constatable y tiene números y nombres. Nos estamos preocupados por meter preso a nadie, ya que tenemos demasiados presos para un país tan chico.

(Se retira de sala la delegación de la Federación Rural del Uruguay)

(Ingresan a Sala autoridades de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay)

——La Comisión de Legislación del Trabajo tiene el honor de recibir a una delegación de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, integrada por la doctora Allyson Jones, el contador Raúl Palacios y el doctor Juan Mailhos, a fin de escuchar su opinión con respecto al proyecto de ley relativo a la responsabilidad penal del empleador cuando incumpliere con las normas de seguridad y salud en el trabajo.

Esta Comisión está haciendo una ronda de consultas para escuchar distintas opiniones y recibir aportes.

SEÑOR PALACIOS.- Agradecemos especialmente habernos tenido en cuenta para cooperar en la consideración de este proyecto de ley y conversar sobre estos tópicos.

SEÑOR MAILHOS.- También quiero agradecer a la Comisión de Legislación del Trabajo la oportunidad que se le da a la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay para referirse a este proyecto de ley en cuestión y acerca del que vamos a realizar algunas reflexiones, en principio, de carácter general.

Lo primero que nosotros queremos comentar en esta Comisión es que lo referente a seguridad y salud en el trabajo nos preocupa mucho a los empresarios del Uruguay, básicamente, a aquellos del sector privado. Tal es así que en esta materia y en los últimos años, hemos avanzado en una cantidad de temas vinculados con la salud y seguridad en el trabajo.

Queremos dejar bien en claro que para nosotros la salud y la seguridad de los trabajadores es un asunto que reviste una trascendencia muy especial y en el que estamos muy sensibilizados.

El país ha adoptado el Convenio Nº 155 y, también, el Convenio Internacional del Trabajo Nº 161. En ese sentido, las Cámara más representativas de los empresarios del Uruguay venimos trabajando de forma mancomunada con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, concretamente, con la Inspección de Trabajo y con el movimiento sindical, a fin de implementar en la práctica estos convenios internacionales. De hecho, fruto del trabajo conjunto, por parte del Poder Ejecutivo se ha adoptado el Decreto Nº 291 del año 2007 en el que se reglamenta el Convenio internacional Nº 155 y se establecen las famosas Comisiones bipartitas que tratan los temas de seguridad y salud en el trabajo, no solo a nivel de empresas sino también a nivel sectorial.

Todas estas cuestiones se tratan de manera gradual; se está trabajando en la implementación de estas Comisiones sectoraliales en muchos sectores. Con esto se pretende generar políticas de salud y seguridad en el trabajo, que tiendan a uno de los principales aspectos -además de lograr seguridad-, que es prevenir accidentes y enfermedades profesionales.

También está el Consejo Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo que desarrolla una labor bien interesante desde hace bastante tiempo.

La política en materia de seguridad y salud en el trabajo, que lleva adelante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en general, está confeccionada en consulta con los actores sociales, empresarios y trabajadores. Esta es una forma de cumplir con las normas internacionales y la manera en que se tienen que hacer estas regulaciones.

Lógicamente, las políticas por sí mismas no bastan; hay todo un tema de implementación y de cultura con respecto a la salud y a la seguridad en el trabajo. Por este motivo, decimos que es un tema gradual.

El proyecto de ley que nos ocupa trata de la responsabilidad penal del empleador en caso de accidente de trabajo. En este sentido, entendemos que la regulación penal actual es suficiente para regular situaciones relativas a accidentes de trabajo. Es decir: no nos encontramos ante un vacío legislativo, puesto que hay normas, y delitos que ya están tipificados a nivel penal, que sirven para regular las situaciones en las cuales puede haber responsabilidad penal por parte del empresario. Por tanto, no es necesario regular un delito o hacer una modificación al Código Penal en el sentido en el que se expresa esta iniciativa.

Hemos analizado este proyecto de ley y advertido que en la propia exposición de motivos se admite la carencia de datos que nos puedan dar un resultado en cuanto al número de accidentes de trabajo. Esto parte de la dificultad que tiene el propio Banco de Seguros del Estado en proporcionar estadísticas.

En lo personal, integro el Consejo Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo y no tenemos esos datos oficiales por parte del Banco de Seguros del Estado. Además, el Banco de Seguros del Estado atiende todos los accidentes de trabajo, cualquiera sea la causa que le haya dado origen, con lo cual sería difícil apreciar cuántos de esos accidentes de trabajo son por alguna acción u omisión del propio empresario. Pero, como decía al principio, no existen estas estadísticas que nos puedan siquiera acercar -así se reconoce en la exposición de motivos- una visión real y acabada de lo que son los accidentes de trabajo. Por supuesto, a nosotros como empresarios nos preocupan mucho la salud del trabajador y las dificultades que eso implica para los procesos productivos, de otra índole de comercialización o lo que sea. Nosotros queremos que nuestros colaboradores estén sanos y productivos, y puedan realizar todas las actividades de una manera adecuada.

Por lo demás, sí sabemos -el propio Inspector General Roballo y el señor Ministro Brenta hacen alusión a esto muchas veces- que la Inspección General de Trabajo ha aumentado el número de inspecciones en nuestro país en lo que tiene que ver con las condiciones de trabajo y, lógicamente, también en los casos en que se produce algún accidente de trabajo, con lo cual también hay una labor de fiscalización que, a nuestro juicio, si bien puede que no esté en los términos deseables por todos, ha aumentado y trata de ser más efectiva.

¿Qué es lo que hay que garantizar? ¿Podemos hablar de que en materia de salud y seguridad o en la prevención de accidentes el empresario esté obligado a garantizar la no accidentabilidad? No hay ninguna norma que exija esto, ni que indique que esto sea lo adecuado para prevenir los accidentes de trabajo. Nosotros entendemos que acá estamos, más que nada, ante una obligación de medios, no de resultados. Esto es lo que indican las normas internacionales referidas, como el Convenio Nº 155 y el propio Convenio Nº 161 que establece los servicios de salud en el trabajo. No nos encontramos ante una obligación de resultado. Los instrumentos internacionales hablan de garantizar la salud y seguridad en el trabajo de una forma razonable y factible por parte del empleador. Entonces, no consideramos necesario este proyecto de ley en la medida en que ya hay una regulación penal suficiente. Entendemos que al consagrar una responsabilidad objetiva, instala una obligación de resultado en materia de garantizar la seguridad de los trabajadores que excede lo que puede hacer el empresario en un fenómeno que, normalmente, es multicausal.

En esta reunión no voy a dejar observaciones muy concretas sobre un proyecto de ley que, como decimos, tiene un espíritu al cual nos oponemos. Lo consideramos innecesario e, inclusive, en cierto sentido nos preocupa en cuanto a que algunas de sus cortas disposiciones podrían afectar bienes que tutela la Carta Magna de una manera muy especial, al consagrar un tipo penal abierto y al consagrar una responsabilidad objetiva. A nuestro juicio, hay bienes jurídicos tutelados que se podrían ver amenazados, porque podría estar comprometido el propio principio de legalidad y el principio de culpabilidad.

En otro orden de cosas, hay algunos conceptos que son de muy difícil determinación y que vaya si en el Derecho Penal deberían estar bien establecidos, como el principio de tipicidad subjetiva, cuando se establecen algunos conceptos indeterminados que culpabilizan a determinados agentes vinculados a las empresas. También se viola el principio de que las sociedades no pueden ser sujeto activo del delito. En definitiva, se trata de un proyecto que creemos regula una realidad que ya está regulada y que establece una responsabilidad objetiva que no condice con la normativa internacional en la materia. Además, tampoco tiene su justificación; nos parece que genera un alto riesgo de comprometer derechos consagrados constitucionalmente que tienen que ser debidamente protegidos por las normas legales que se dictan al respecto.

Reitero: en esta materia, es muy difícil pensar que la tipificación de un delito va a cambiar de una manera real una realidad tan multicausal y tan compleja como el tema de la seguridad y la salud en el trabajo. También creemos -referido a las políticas en esta materia- mucho más eficaz la labor de compartir información, de colaboración con el sector trabajador, de poder implementar -como se ha hecho- no solamente estas Comisiones, sino también las instancias a nivel intraempresa, con los delegados sindicales en materia de salud y seguridad, que colaboren con el empresario en cuanto a ver los riesgos y a poder prevenirlos; en definitiva, a tratar de minimizar al máximo en sus causas las condiciones que puedan dar lugar a accidentes de trabajo y no a través de una norma que penalice y que ponga en riesgo algunas garantías constitucionales importantes. Podría ser peor la enmienda que el soneto.

SEÑOR COITIÑO.- Quiero hacer un comentario. El texto del proyecto -luego cada uno hará la interpretación que quiera- opera solo a partir del incumplimiento que determinará un Poder independiente, como es el Poder Judicial, si alguien se presenta, denuncia y pide su intervención. Tiene que comprobarse que quien está en una estructura de funcionamiento no es una Asamblea, porque hay una verticalidad en lo público y en lo privado, y es ahí donde está colocado el tema.

Hay un accidente. Esto no implica que por el hecho de que exista, ya el texto establezca que se vaya a una valoración de responsabilidad penal. Lo que dice el texto es que, primero, se constatará o no que el accidente fue derivado de la responsabilidad de la empresa. Y en una estructura de funcionamiento, la responsabilidad es vertical; no hay ninguna duda. No he visto a ninguna empresa -en todas las que he trabajado- en la que el ujier o quien fuere tuviera la responsabilidad. Ahí hay una estructura vertical que establece el funcionamiento y las reglas que tiene que cumplir.

Entonces, hay un tema de valoración por parte del Juez si se da una situación donde no hubo responsabilidad desde el punto de vista que se cumplieron todas las normas, pero pasó algo que las normas no previeron.

No pretendo introducirme en un debate, pero quiero que se entienda que si el texto aparece es porque existe una realidad y la legislación no está suficientemente afinada. Con todas las opiniones a favor o en contra, este texto pretende afinar y establecer que los incumplimientos se sancionen

Se puede observar que las normas no están siendo aplicadas correctamente, ya sea por descuido o porque el trabajador no las conoce.

Quiero resaltar eso, porque sino, en un término muy campestre digo que estamos agrandando la tararira y la tararira es mucho más chica; nos gusta valorarla. Estamos en un proceso, tratando de abrir la cabeza para analizar cómo mejorar. Esto lo resolvemos todas las partes o no lo resolvemos. Nuestra intención es que los intercambios sean siempre con la cabeza abierta, para concentrar a todos los componentes.

SEÑORA JONES.- Con el debido respeto, sin perjuicio de los propósitos y de la exposición de motivos y más allá de que se pueda decir que hay situaciones que no están previstas y que se incumplen con la solución que brinda el proyecto en su artículo 1º, esto nos remite a recurrir a una cantidad de normas de inferior jerarquía que la ley -por eso hablábamos de un tipo penal abierto- que no están contempladas.

Como sabemos, en el Derecho Penal todas las conductas deben estar reguladas concretamente por ley y descriptas para saber cuál es el tipo. De lo contrario, basta con incumplir con las normas de seguridad y salud del trabajo para configurar la conducta atípica. También sabemos que esas normas de salud y seguridad en el trabajo pueden estar previstas en convenios internacionales de trabajo, emanar de una carta magna, de la

Constitución, de una ley, de un decreto, de una resolución o de un convenio colectivo de trabajo. Entonces, ¿a qué conlleva esto? A que la conducta delictiva va a derivar de lo previsto en una norma de inferior jerarquía. Si no, va a estar sujeta -como decía el señor Diputado preopinante-, a la discrecionalidad de lo que pueda suceder en el Poder Judicial. Eso no es lo que respalda la mayor parte y la más prestigiosa doctrina penalista a nivel nacional y extranjera.

SEÑOR ABDALA.- Quiero dejar constancia de que el Diputado Vidalín ha tenido que ausentarse, y me pidió que trasmitiera en presencia de la delegación de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, que si bien él es firmante del proyecto, en realidad, lo hizo con el propósito de dar estado parlamentario al tema y a la discusión, pero que eso no compromete ni comprometerá su actitud futura a la hora de pronunciarnos sobre este asunto.

Nosotros -y también me atrevo a invocar al señor Diputado Vidalín-, los legisladores del Partido Nacional, tenemos ciertos reparos con relación a esta propuesta. Naturalmente, no es el momento de profundizar en los argumentos -eso lo haremos cuando la Comisión se aboque al análisis de este asunto- pero advertimos que se trata de un proyecto con una dosis de ambigüedad tal que probablemente lo termine volviendo peligroso. Si bien en una primera perspectiva puede ser inocuo, en la medida en que en materia penal no debe confundirse la responsabilidad objetiva con la subjetiva, que rige el principio de tipicidad, el artículo 1º probablemente no diga cosas que ya no tengan vigencia jurídica, porque declarar que los empresarios son responsables penalmente es como decir que los habitantes de la República estamos sometidos a las leyes nacionales. Eso ya se sabe que es así, o que son aplicables determinados artículos del Código Penal, porque están vigentes

Sin perjuicio de eso, si bien estamos ante un asunto -como decía el señor Diputado Coitiño, con quien coincido- que para poder mejorar la situación demanda y demandará siempre la articulación, la coordinación y complementación de esfuerzos entre todos los actores, me pregunto si en el marco de esa complementación es necesaria una solución legislativa o si eventualmente ésta podría terminar entorpeciendo o dificultando las cosas. Me parece que esa es la primera pregunta que tendremos que hacernos. Obviamente, no la vamos a contestar ahora, pero sin ninguna duda los legisladores tendremos que saber responderla a la hora de pronunciarnos sobre este proyecto de ley.

La siguiente pregunta que quiero hacer va en esa misma dirección. En cuanto a la experiencia y el conocimiento que la Cámara de Comercio, con su amplitud, su dimensión, su tamaño y su representatividad tiene con relación a un sector de la vida nacional tan importante, nos preguntamos -en el marco de la política que aquí se describía de consenso social o de entendimiento básico en cuanto al mejoramiento de las condiciones de seguridad en el sector: la vigencia del Convenio Nº 155, la reglamentación del convenio, las comisiones paritarias, etcétera- en qué medida una solución de este tipo, esta irrupción legislativa que se produciría si el Poder Legislativo llegara a aprobar este proyecto de ley -hecho que no dejará de ser poderoso, más allá del alcance de la iniciativa- viene a entorpecer o a dificultar. ¿En qué medida podemos correr el riesgo de que eso no ayudara en el camino -según lo que se ha descripto- que estamos transitando en lo que tiene que ver con la mejora de las condiciones de seguridad? La Cámara de Comercio -obviamente, salvando las distancias porque se trata de actividades totalmente distintas- en algún sentido nos trasmitió un concepto y una experiencia similar a la que nos trasmitió la Federación Rural. Si bien todo lo que se haga en esto siempre resultará insatisfactorio, está claro que se está haciendo. Al tenor de la versión que dio la Federación Rural hace un rato y que da la Cámara ahora-,evidentemente, en estos sectores -consideraremos qué pasa con la industria- se está caminando en el marco de entendimientos básicos. Por lo tanto, si eso es así -y tenemos que tomar por buena esta versión; por supuesto que sí-, me gustaría saber en qué medida esta solución, más allá de la dosis de incertidumbre que pueda generar, puede llevar -esta es la preocupación que quiero trasmitir- dificultades o entorpecimientos en el camino que se está transitando. Es una pregunta subjetiva y la respuesta implica una valoración subjetiva, pero también de eso se trata, no solo de hablar en términos estrictamente jurídicos, sino desde el punto de vista de las políticas que se están desarrollando.

SEÑOR MAILHOS.- Nosotros no queremos escandalizar, pero de prosperar un proyecto como este, debido a las indefiniciones que tiene y al bien jurídico tutelado, tenemos la percepción de que se afectarán derechos fundamentales de los empresarios. En ese sentido, la norma está viciada de inconstitucionalidad. No es este el momento para discutirlo -porque ustedes están en una etapa de análisis-, pero queremos ser enfáticos en que la realidad que pretende regular esta norma ya está regulada por normas penales y, a nuestro juicio, es suficiente. Cuando algún empresario incumple con

la normativa de salud y seguridad, y se debe a dolo o a su culpa, y se puede demostrar, hoy, hay empresarios que han tenido que ser sometidos a responsabilidad penal. Para nosotros, el tema de la salud y la seguridad en el trabajo no pasa por tipificar un nuevo delito; insistimos: nuestro Código Penal ya los tiene.

Este proyecto de ley arrastra algunos temas complejos, se afectan garantías de derechos individuales fundamentales de los empresarios, tiene indeterminaciones, le pega a la base de la organización de nuestro sistema penal porque nadie puede tener una responsabilidad penal traslativa. Se puede dar lugar a situaciones insólitas con la configuración que se da del representante de la empresa responsable penalmente, etcétera; eso es complejo. En materia de responsabilidad penal, no hay la posibilidad de imputar penalmente a una sociedad anónima, una sociedad o una sociedad de hecho -lo que fuere- de la manera que lo prevé este proyecto.

Entonces, la comparecencia de la Cámara Nacional de Comercio ante la Comisión pretende decir: "Señores: hay legislación suficiente; hay preocupación en el tema". Nos parece inútil legislar en este sentido, cuando ya tenemos disposiciones penales abarcativas.

Olvidaba algo muy importante. La materia de la salud y seguridad en el trabajo es un contenido nuevo en los Consejos de Salarios; empresarios y trabajadores están trabajando de manera conjunta y llegando a acuerdos. ¿Cuál es la materia? Conocer los riesgos, prevenir, generar la cultura del trabajador para que use los elementos de seguridad, generar las condiciones para que pueda hacerse estudios de salud.

Coincido con el señor Diputado Coitiño en su apreciación en cuanto a la estructura vertical de las empresas, pero cada vez son menos verticales y el señor Diputado lo debe saber. Y lo son menos porque se transita hacia una modernidad y en procura de que el puesto de trabajo no solo sea un lugar para producir de cualquier manera, sino para establecer condiciones adecuadas para el desarrollo profesional y personal de los trabajadores.

Es verdad que el 30% de las empresas de nuestro país son informales, y ahí tenemos un problema que deberemos atacar entre todos. Acabo de decir que la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social realiza más inspecciones, pero en el sector formal, porque en el otro no entra.

Por lo tanto, creo que en esto hay una cuestión de cultura.

No quiero hablar sobre cuál sería la responsabilidad en caso de accidente de trabajo con un delegado sindical de seguridad, que no pudo prever el riesgo. ¿Responsabilizamos penalmente solo al empresario o también a quien debió, en cierto sentido, por su condición de delegado de salud y seguridad en el trabajo, velar por las buenas condiciones y el cumplimiento de las tareas en forma adecuada por parte de sus compañeros?

Tampoco quiero traer a la consideración de esta mesa otro tema pero, ¿y el acto propio, cuando se establece una responsabilidad penal objetiva?

Quiero ser franco. Nosotros sentimos -eso es lo que venimos a manifestar a la Comisión- que esta norma es inútil porque no tiene utilidad práctica. La responsabilidad penal del empresario ya está abordada en la medida en que incumpla y en este caso corremos riesgos muy grandes al hacer una norma que pegue en la base del sistema penal y que genere una condición de indefensión a la hora de la protección de los derechos humanos fundamentales de los empresarios. Podrá llamársele "bloque de constitucionalidad", lo que se quiera, etcétera, pero acá la indeterminación y el hecho de fijar -como decía la doctora Jones- un tipo penal abierto que a mí me responsabiliza penalmente es algo complicado. Es verdad que va a fallar un Juez pero, ¿por qué me va a responsabilizar penalmente? ¿Por una resolución de la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social? ¿Por una norma bromatológica? Para que exista delito, debe haber una norma legal que así lo establezca. En este caso, el tipo penal abierto no refiere a normas legales sino a normativas de inferior jerarquía.

Creo que el tema no está bien resuelto. Nos parece que acá no estamos ante una condición de vacío legal; acá se pretende avanzar sobre un tema lo cual, a nuestro juicio, es inútil porque ya existe la norma y, además, porque no está bien resuelto y planteado.

Por supuesto que definirá un Juez pero, yendo a la pregunta del señor Diputado Abdala, ¿esto nos asegura que se vaya a reducir el número de los accidentes de trabajo? Yo digo que no. ¿Sabe qué nos aseguraría que ello sucediera? Que el Banco de Seguros del Estado redujera sus primas en materia de accidentes de trabajo en un sector que es monopólico y que premiara a las empresas que invierten en seguridad y salud en el trabajo. Está demostrado a nivel internacional que eso sí tiene una incidencia directa sobre la disminución de los accidentes de trabajo. Si yo invierto en seguridad y en salud en el trabajo y me colectivizan el costo de la prima por accidentes de trabajo y pago lo mismo, no me sirve invertir. Entonces, deben estar establecidos los incentivos para que el empresario invierta de una manera más decidida y no a través de la aplicación de la policía del trabajo o una vez que acaece un accidente, para que lo vea como una inversión, para que lo termine de aceptar culturalmente y lo pueda implementar de una manera efectiva.

Es verdad que hay sectores de las empresas uruguayas que no están a la altura de las circunstancias, y eso no podemos negarlo aquí; habría que generar condiciones. Si se me dice que se va a establecer un delito penal, creo que no es la solución. Acá hay que educar, sensibilizar, acordar y colaborar entre trabajadores y empresarios para conocer los riesgos. Hay mucho por hacer como para estar legislando una nueva figura penal. Yo conozco empresarios que han tenido que ser llamados a responsabilidad penal y que tuvieron que afrontar las consecuencias.

También nos preocupa el nuevo rol que tendría la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social. Esta Inspección hace a la policía del trabajo, pero no significa que tenga un poder decisorio en esta materia. Si nosotros hoy aceptáramos esta modificación sustancial del sistema penal uruguayo, el rol de la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social podría ser decisivo a la hora de que el Juez contara con los elementos para poder condenar o no. En ese sentido, no sé cómo se verían afectadas las competencias de la Inspección. Además, si se establece esta ley penal, yo salgo a denunciar a todos los que están en la explanada de Tres Cruces, en 8 de Octubre, etcétera. No sé; insisto: me parece que esta es una norma que afecta decididamente la base del sistema penal uruguayo; me parece que es una norma que compromete derechos fundamentales de los empresarios y que no va a tener efecto sobre el objetivo que plantean con mucha corrección y sensibilidad la Comisión y el Parlamento. Bueno, nosotros, que estamos en la cancha, debemos dar nuestro punto de vista y nuestras sensaciones a este respecto.

No quiero avanzar en otras cosas como, por ejemplo, si el sector público o el privado, como se esboza por aquí. No me imagino al señor Ministro del Interior yendo preso porque se le cayó un colaborador limpiando un vidrio del tercer piso de la sede del Ministerio. No lo digo porque no deba ser responsabilizado, sino porque creo que esto va a generar mayores dificultades y falta de garantías para determinados actores. En definitiva, no avanza sobre el objetivo de reducir el número de los accidentes de trabajo. A nuestro juicio, esa reducción debería buscarse por otro lado.Creo que debería buscarse a través del monopolio del Banco de Seguros del Estado, premiando a las empresas que invierten en salud y seguridad de los trabajadores y generar -como se está haciendo- ámbitos a nivel de definición de políticas, en lo general y sectorial, y a nivel de los Consejos de Salarios.

Insisto en que se ha llegado a muchos acuerdos -yo no tengo los datos, pero seguramente el Ministro Brenta podrá brindarlos con propiedad-, se han creado comisiones y se ha avanzado en salud y seguridad, como recientemente se ha hecho con relación a los temas de género y capacitación. Creo que en ese aspecto también hay mucho por hacer y acordar sectorialmente. El Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional tiene recursos que pueden aplicarse a esto y debieran destinarse a la capacitación, no solamente de los saberes, sino de habilidades blandas que hoy por hoy le faltan a nuestra gente. También se debería sensibilizarla, que conozca no solo sus derechos -eso es lo más fácil-, sino cómo se puede trabajar de manera más segura y responsable.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos los importantes aportes que nos han brindado; la Comisión los analizará.

Como ustedes han dicho, este proyecto está en proceso de discusión. Para vuestra tranquilidad quiero decirles que vamos a recibir al Instituto de Derecho Penal de la Udelar para que también nos brinde su opinión.

Asimismo, quiero señalar que el espíritu del proyecto es la preservación de la vida; no tiene otro objetivo. En eso estamos trabajando todos.

Vamos a continuar con la ronda de consultas, y tendremos también la opinión del Ministerio.

Esto recién comienza; existe una preocupación colectiva y social. La intención de todos es resolver el problema y no entorpecer su solución. Por lo tanto, esta Comisión va a tratar de resolver la situación, ya sea a través de este proyecto u otro medio posible. Compartimos la idea de que el objetivo es mejorar las relaciones laborales, pero el objetivo supremo es el de preservar la vida.

(Se retira de Sala la delegación de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay)

(Ingresa a Sala el representante del Instituto de Derecho Penal de la Udelar, doctor Germán Aller)

——La Comisión da la bienvenida al doctor Germán Aller, del Instituto de Derecho Penal de la Udelar. Para la Comisión es muy importante contar con la opinión del Instituto sobre el proyecto relativo a la responsabilidad penal de empleadores

SEÑOR ALLER.- Muchas gracias por esta amable invitación a la que correspondo con el mayor de los agrados. Independientemente de lo que hoy pueda expresar, quedo a las órdenes para lo que se entienda pertinente.

Quiero aclarar que nuestro Instituto de Derecho Penal es un ámbito muy grande y plural, por lo que voy a verter opiniones técnicas y profesionales estrictamente individuales. De hecho, formar una opinión de un Instituto entero significa un trámite lento y engorroso. Por lo tanto, como Secretario del Instituto dejo expresamente aclarado que si se quieren otras opiniones, se pueden recabar en la misma institución. No sé si serán similares, diversas, mejores o peores, pero quiero ser muy claro en esto.

En cuanto al proyecto de ley, con respecto a la fundamentación debo decir que parece bastante racional pretender un circuito de mayor protección para cualquier ciudadano, no solo pensando en este caso puntual. De todas formas, en este caso puntual es de recibo querer que haya ámbitos de protección. Pero, desde el punto de vista penal, hay que visualizar esto desde distintos ámbitos o perspectivas. No necesariamente hay que partir del supuesto de que la creación de tipos penales, es decir figuras delictuales, va a proteger mejor a un individuo. Eso no tiene respaldo empírico, estadístico ni criminológico. Un ejemplo más que evidente es el delito de hurto. La agravación de la pena de hurto en ninguna parte del mundo ha disminuido el hurto. Pongo este ejemplo para tomar un parámetro estadísticamente irrefutable. Sin perjuicio de ello, es cierto que la sociedad recibe mensajes desde el ámbito legislativo y, concretamente desde lo punitivo, cuando se transforma una conducta en delictiva, es decir cuando emerge una conminación penal para una conducta. O sea que es un mensaje social, pero no implica que necesariamente vaya a producir el efecto anhelado de que con esa descripción típica vaya a desaparecer o, aunque sea mitigarse, la conducta criminal. Si bien esta afirmación es genérica, es perfectamente aplicable al caso que hoy nos ocupa.

Personalmente, comparto en un cien por cien la preocupación que motiva este proyecto de ley. La fórmula que se aplica no me parece recomendable y a eso me abocaré, sin perjuicio de que sea muy respetable y que pueda haber otras posiciones. Haré un análisis escueto e intenso y procuraré ser breve.

El proyecto consta de cuatro artículos. En el primer artículo establece -no lo leo porque es de conocimiento de todos los señores Diputados- la responsabilidad penal del empleador, que en realidad también está trabajada en los artículos 2 y 3. Por lo tanto, más que hacer un análisis artículo por artículo, haré un análisis temático que cruza los artículos. Es decir que desde el punto de vista metodológico, no utilizaré la idea del análisis de cada artículo, sino más bien la de revisar hacia dónde apunta la pauta político- criminal que pretende el proyecto de ley. En ese sentido, parece bastante claro que el bien jurídico es básicamente compartible, es decir proteger la vida e integridad física de los trabajadores. No queda del todo claro qué tramo de trabajadores abarca, lo que no necesariamente veo como un aspecto negativo, pero tampoco sé -es más un campo del derecho del trabajo que del penal- si no habría que determinar -lo dejo como un planteo; no me siento técnico en esto, pero es una opinión que me emerge como ciudadano- a qué nos estamos refiriendo en este caso como trabajadores. No se pretende una definición de trabajador, que huelga decir que no es necesaria, pero sí cuál es el ámbito de aplicabilidad de esta disposición. Ese sería todo un tema, máxime cuando no en Uruguay, sino en todo el mundo occidental -por denominarlo de alguna manera-, vemos que hay un verdadero proceso de expansionismo penal, no solo en las leyes que se crean, sino también en la forma de interpretarlas. Una interpretación expansiva puede colocar en situación de trabajador a muchas

personas que de hecho no lo son. Esto también nos preocupa porque se trasluce en clave de conminación penal. Recordemos que el derecho del trabajo o el derecho civil suele extenderse y abarcar a personas que quizás no esté clara su situación, pero es a favor de ellas. En cambio, aquí el derecho penal opera exactamente a la inversa: es restrictivo de un bien tan querido para nosotros como la libertad. Por lo tanto, hay que ser sumamente estrictos en ese aspecto. De todas maneras, insisto con que para mí ese no es el punto crucial en el día de hoy y que se enraba con otros campos científicos.

Otro aspecto a tratar es en relación con el sujeto activo o agente de la conducta de acuerdo al proyecto. En los tres primeros artículos el proyecto establece una forma escalonada. En primer término, el empleador, que en el artículo 2 queda aclarado que el del primer artículo sería en términos generales el empleador principal, porque luego se refiere a las subespecies. Es decir que por un lado sería el empleador. Por otro lado, el artículo 2 establece los demás, como el subcontratista, el intermediario, el suministrador de la mano de obra, conforme a la ley que se cita, y hay otra hipótesis consagrada en el artículo 3 con relación a cuando hay de por medio una persona jurídica.

En cuanto a lo primero, debo decir que en términos generales podría ser compartible sostener que el sujeto activo o agente de la conducta sean estas personas, pero esto queda fuertemente vinculado a un tema delicado al que más tarde me referiré, que tiene que ver con que se están consagrando responsabilidades de tipo penal objetivo, de acuerdo con mi opinión técnica. Entonces, el elemento subjetivo que tendría que ser determinante para imputar delito, se diluye o directamente desaparece. Luego abundaré más en esto al tratar específicamente el tema de la responsabilidad penal objetiva, pero adelanto que veo ese inconveniente.

Entiéndase: no me parece -utilizo la primera persona porque es una opinión; es estrictamente un aspecto valorativo y no descriptivo- que en derecho penal debamos recurrir a una fórmula multi usada y tan usada como fracasada de poner los rótulos de esa manera, porque encierra objetivamente a personas que en determinadas situaciones es muy factible que nada tengan que ver con el resultado lesivo pese a que tengan el cargo. También, al describir con relativo detalle quiénes son los agentes, lógicamente en las salas de los Juzgados, abogados, fiscales y jueces tendremos que devanarnos los sesos para vislumbrar si puede ser abarcada aquí cualquier otra persona que no esté comprendida en estos cargos y, principio de tipicidad mediante, deberemos concluir que no. Entonces, este es un aspecto que también nos preocupa. El positivo celo legislativo de establecer quiénes son los agentes es encomiable, pero entonces, si lo hacemos de esta manera también hay que tomar en cuenta todo lo que dejamos fuera; no solo lo que metemos sino lo que no queda adentro, porque luego no habrá posibilidad de reclamo y la única manera de solucionarlo es hacer otra ley. Esto nos parece bastante claro. Ese es un tema que me parece perfectamente subsanable; lo advierto desde ya.

Mencionaba el caso de la responsabilidad penal de la persona jurídica. El artículo 3º, a mi manera de ver, es bien intencionado pero utiliza un lenguaje no apropiado.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Podría graficar con algún ejemplo de lo que dijo relativo a quiénes dejaríamos fuera?

SEÑOR ALLER.- Personas que intervengan en la gestación del trabajo, sin ser cabalmente los empleados, con todo el problema que eso implica, porque en realidad es difícil no encontrar empleados, solo podrá tratarse de alguno que ponga el dinero y no haga nada más. Pero de todas maneras podría tratarse de personas que intervengan en esa actuación, que tengan mucho mayor poder de injerencia en esa eventual imprudencia que se despliega, pero que no sea el empleador principal, el subcontratista, el intermediario ni el suministrador de mano de obra.

Yo no soy un experto en cuestiones de Derecho Laboral, pero lo que recuerdo de lo que estudié en Facultad -que fue hace muchos años- es que no solo estas personas tiene actividad. Quizás las otras en las que uno piensa no tengan un rótulo específico, pero a mi modo de ver interpreto esta información como taxativa. ¿Por qué? Porque es una garantía del justiciable. Entonces, si la interpreto como garantía del justiciable, que es el potencial imputado, debo decir que ante un eventual Fulano, si yo fuese el abogado -me pongo en el rol de abogado porque es mi "métier"-, en primer lugar trataría de visualizar si fue empleador, subcontratista, intermediario o suministrador de mano de obra, y si no fue nada de eso, pues entonces no hay delito o se va por el régimen general, que es algo que luego también abordaría si nos da el tiempo.

SEÑOR ABDALA.- En ese caso incurriríamos en lo que el Código denomina la complicidad o en la figura del cómplice o el coautor.

SEÑOR ALLER.- Eso va a depender del rol que desempeñe en la conducta criminal. Si efectivamente fuese una actividad lateral, como es la tarea de cómplice -sin entrar a dar mayores detalles que quizás no sean necesarios para no quitar tiempo que puede ser útil en otros aspectos-, en realidad no requerimos la descripción porque la complicidad actúa como un dispositivo amplificador de los tipos penales. En ese caso, el cómplice no me preocuparía. La situación a la que hago referencia no sería la del cómplice sino la del autor o coautor. Igual queda claro que la situación del cómplice se extendería; se le ampliaría la figura penal a la persona que ha contribuido en esa actividad, pero no sería así en el caso de un autor. Esto no significa que esa persona sea impune. Puede ocurrir -me inclino por esa tesis- que esa persona sea sometida a un proceso penal conforme a lo que dictan los delitos tradicionales en el código, los relativos a lesiones, artículos 316 en adelante del cuerpo legal, o el artículo 310, de homicidios, si así compitiere

Pero eso plantea otra de las cuestiones -la iba a mencionar después pero lo hago ahora para ganar tiempo- y demuestra, entre otras cosas, que este cuerpo legal no es necesario. ¿Por qué? Porque todas esas posibles conductas ya están legisladas.

Aquí se visualiza una cuestión muy frecuente en varios países, tanto de la región como de Europa y muchos otros que manejan criterios legislativos y jurídicos más o menos próximos, y es un interés legislativo, muy comprensible, por establecer una ley para cada situación. Eso no tiene por qué ser malo, pero cuidado porque nos parece que vamos dejando de lado -sin quererlo, por supuesto- el hecho de que el Código, al hacer abstracción, lo que hizo fue igualar a los ciudadanos. Y si hacemos un pedacito del Código aparte, es decir una ley especial para regir a los trabajadores, luego tendremos que hacer otra para los empleadores, otra para los estudiantes, otra para las amas de casa. Entones ¿dónde vamos a terminar? Yo creo que sí se podría entender -no es la intención del proyecto que aquí se plantea, pero se podría barajar- la posibilidad de que en determinadas circunstancias laborales, sobre las figuras tradicionales del Código haya una suerte de agravatoria o algo por el estilo, para las lesiones o los homicidios cometidos en el ámbito laboral. Eso también sería discutible, pero no comparto la idea de generar un espacio penal aparte -no es un Código porque no tiene la estructura-, una ley para esto, cuando entre otras cosas tenemos en este mismo Cuerpo legislativo un nuevo Código Penal en discusión. Entonces, lo primero que haría sería sugerir que se remita a la Comisión para ver si se considera que hay que retocar algo del proyecto y no antes de aprobar el Código ya pensar en una ley que no sabemos cómo se va a superfetar con un eventual Código Penal nuevo. Ese es un problema metodológico y sistemático que nos preocupa, pero no desde el punto de vista estrictamente académico o docente -porque eso es de segundo orden-, sino por lo que va a pasar mañana en los Jugados, lo que va a pasar con estos justiciables, lo que va a pasar con estas víctimas. Ese es un tema que me parece mayor. Yo soy partidario de que en este tipo de casos -como lo he planteado en otras Comisiones legislativas en las que me ha tocado dar alguna opinión en los últimos tiempos- se trate de unificar los criterios y se incluya todo en un proyecto de Código. Esa es mi opinión y sugerencia, modestamente, desde el punto de vista técnico, para no manejar criterios disímiles. Entre otras cosas, el criterio que rige este proyecto es disímil del que planteó la Comisión presidida por el doctor Milton Cairoli en el proyecto de Código, pretendiendo eliminar responsabilidades objetivas, no agravar las penas, no extender los delitos imprudentes innecesariamente, como creo que se hace en este caso. Y paralelamente se está tratando en el mismo Cuerpo legislativo, no en otro, algo contradictorio con lo que se proyecta en el Código. Es verdad que el Código no ha sido aprobado y que está en discusión, pero creo que debería unirse todo. Me parece que esa es una fórmula práctica y hasta de economía legislativa, que evitaría incurrir en aspectos contradictorios.

Quiero subrayar otras cuestiones, regresando al tema de las personas jurídicas. Uruguay, a diferencia de otros países, no tiene consagrada la responsabilidad penal de la persona jurídica. Eso es opinable y cualquiera de las dos posiciones, a favor o en contra, son aceptables. En lo que me es personal, muchos en Uruguay seguimos manteniendo preferencia por el sistema tradicional de considerar que la persona jurídica -es decir los entes jurídicos, no las personas físicas- no debe ser penalmente responsable porque se vulneran principios de tipicidad, de personalidad de la pena. Es decir que la pena se aplica a personas físicas y no hay posibilidad de resocialización en el tratamiento ni de reclusión con una persona jurídica. Pero esa discusión va mucho más allá del proyecto. En el acápite del proyecto se utiliza un "nomen juris" una expresión que se coloca entre paréntesis: "(Responsabilidad de las personas jurídicas)". Pero luego lo que describe es lo opuesto. Lo voy a leer para refrescar la memoria de los aquí presentes. Allí se expresa: "Cuando el empleador fuere una

persona jurídica, serán penalmente responsables de acuerdo al artículo primero los administradores, representantes o quienes ejercieren la dirección de la empresa", por lo que enuncia personas, pero no personas jurídicas. Entiéndase que bajo el rótulo "Responsabilidad de las personas jurídicas" no trata la responsabilidad de la persona jurídica sino que agrega al aspecto descriptivo de los artículos 1º y 2º, de quiénes son los sujetos activos, otros posibles sujetos activos.

Esta tercera hipótesis -me refiero al tercer artículo- me parece aún más claramente una responsabilidad objetiva que las demás, porque quien conozca la operatividad o funcionamiento de empresas sobre estas cuestiones seguro debe tener presente que es muy factible que estas dispongan de una serie de rubros económicos para proveer mayores niveles de seguridad a sus empleados y que luego la parte operativa fracase y no se cumplan esas normas de seguridad porque mandos intermedios, funcionarios en esa escala -que puede haber en una empresa más o menos grande-, no lo lleven a cabo. Tal como está redactado este artículo, igual los torna penalmente responsables, y quiero subrayar que eso me parece inadmisible, porque ni siquiera estamos hablando de una responsabilidad corporativa sino individual, en la persona de administradores, representantes o quien ejerza la dirección. Es decir que esto vulneraría un aspecto que nuestro Código, en su artículo 18, había aclarado a partir de la ley de seguridad ciudadana, en junio de 1985, eliminando las responsabilidades penales objetivas. Voy a citar el agregado de esa época que se mantiene vigente. Allí dice: "En ningún caso podrá castigarse por un resultado antijurídico, distinto o más grave que el querido, que no haya podido ser previsto por el agente". De manera que queda claro que la responsabilidad estaba enmarcada como un elemento esencial en el valor subjetivo, es decir, el conocimiento, la previsibilidad o no que tenga el agente respecto de la conducta y del resultado o consecuencia de ese obrar.

En el caso de marras nos encontramos con una situación exactamente contraria a lo que describe el artículo 18 en su tramo final. Lo que dice aquí es que ante el supuesto -seguramente se exige, creo que lo interpreto en forma correcta- de que se incumplan normas de seguridad y de salud y que esto esté imbricado con titulares de personas jurídicas en forma genérica, ellos van a responder penalmente. Y no nos deja ninguna otra cláusula de escape. Me parece que esto no pone las cuestiones en su justo término porque las responsabilidades pueden, perfectamente, no ser de esos Directores o representantes que ni siquiera conocen la cara de esos funcionarios y que suponemos que han hecho bien las cosas y han puesto los recursos económicos para que estén los dispositivos de seguridad a fin de preservar la salud de los empleados.

Este es un tema que, independientemente de que el proyecto prospere -queda claro que no me convence-, debiera eliminarse o redactarse de otra manera. En términos generales, creo que tendería a la supresión del artículo 3º por una cuestión de conveniencia hasta práctica, no solo teórica.

Otra cuestión importante es la acción o verbo nuclear que establece el artículo 1º que sería, en definitiva, ocasionar la muerte o lesión grave o gravísima a un trabajador. Un requisito es que esa lesión o muerte sea el fruto de un incumplimiento de normas de seguridad y de salud en el trabajo. En términos generales uno está de acuerdo con la expresión pero con una salvedad: sabemos que esto genera una disposición penal parcialmente en blanco, con los riesgos que eso conlleva. Entiéndase: solo podemos interpretar adecuadamente y aplicar a la praxis el artículo 1º con un manejo exhaustivo de las disposiciones laborales y referidas a la salud de los trabajadores. De lo contrario, no. De manera que debe integrarse el Derecho Penal con ese otro campo. No es malo que sea así, pero históricamente se ha sugerido desde el ámbito técnico, en lo posible, no recurrir a disposiciones en blanco. Ocurre que cuando redactamos la ley penal sabemos cuál es esta disposición, la disposición penal va a quedar y la disposición laboral puede cambiar dentro de un año o diez, mientras la penal permanece, y eso puede llevarnos a una disposición del trabajo que, aunque pueda ser justa y equitativa en términos laborales, no sea suficiente para imputar un delito; sin embargo, va a quedar cerrado como un númerus clausus en que, si se han incumplido esas disposiciones y de ello ha derivado una lesión o muerte, el individuo es culpable. Nuevamente nos encontramos en ese círculo cerrado de que estamos ante una responsabilidad penal objetiva. Esto no es recomendable.

¿Cómo salvar este tipo de cuestiones? A mi modo de ver, desde el punto de vista técnico y práctico, la posibilidad más próxima sin pensar en la eliminación completa del proyecto, tendría que ser remitirse a los criterios de imprudencia en términos generales. Entonces, no hace falta la disposición laboral, alcanza con ver qué implica una actuación imprudente; y dentro de la imprudencia incluimos -como se hace actualmente- a la negligencia y a la impericia. No es necesario ir a buscar otra ley, alcanza con revisar en todo momento lo que acontece en esa situación en este país, aplicando un principio de realidad al Derecho Penal. No hay que quedarse con ficciones sino vivir la realidad y revisar en el caso concreto dónde está esa imprudencia, no

quedando encorsetados por una disposición legal que cuando se apruebe el proyecto puede ser buena pero dentro de un año ninguno de los aquí presentes lo sabe a ciencia cierta. Lamentablemente, aunque en muchos casos se piensa en términos de provisoriedad o para una situación coyuntural, lo cierto es que lo mismo pensó el doctor Irureta del Código Penal, suponiendo que no iba a durar más de veinte años, y ya pasó los setenta. Eso es una bofetada a nuestros anhelos de solucionar el problema dejando el mañana a la divina providencia; sin embargo, unas veces provee y otras no. Esa es otra realidad.

En cuanto a la punición, ocurre algo interesante. Si bien el proyecto de ley no lo dice en forma expresa, es una deducción absolutamente lógica que se refiere a conductas imprudentes. No se habla de conductas dolosas sino de conductas imprudentes. Si no he interpretado mal, es el fruto de lo que se desprende de algunas expresiones del proyecto. Cuando se citan los artículos del Código Penal en el artículo 1º del proyecto, se puede observar que dice que serán de aplicación en cuanto correspondan, los artículos 314 -homicidio culpable o culposo- y 321, la lesión culpable o culposa. También menciona que serán aplicables los artículos 316, 317 y 318 que, como todo el mundo sabe, corresponde a lesiones. Paradójicamente, no se menciona al 310 que es el homicidio. Es decir que hablamos de muertes imprudentes y dejamos a la madre de la criatura afuera: el que establece qué es un homicidio. Ese es un problema menor fácilmente subsanable.

También es subsanable algo en que presumo hubo un error -que cualquiera puede tener- o un problema interpretativo: ¿por qué se coloca en esta relación de artículos al 316 -lesiones personales- cuando al comienzo el artículo 1º habla de ocasionar muerte o lesión grave o gravísima? La lesión personal no es grave ni gravísima, y queda clarísimo en el Código. Eso correspondería a los artículos 317 o 318, pero no al 316. El artículo 316 está mencionado de más o al comienzo está mencionado de menos, en las lesiones, el concepto de lesión personal. Hay algo que no cierra. O de entrada se pone que se va a ocasionar la muerte o una lesión de cualquier entidad -o describir la lesión personal grave o gravísima- y, entonces el artículo 316 estaría bien colocado, o de lo contrario, se mantiene el texto actual y se quita en la referencia de artículos al 316. Me parece que eso es fácilmente subsanable ya que daría lugar a equívocos, ante la hipótesis de tener que laudar una causa criminal.

Por supuesto, va surgir otro planteo: el delito de traumatismo no es cabalmente lesión, pero en el sentido metodológico está en el capítulo de las lesiones; los traumatismos no están abarcados. Presumo que eso es ex profeso y creo que ello no es cuestionable pero, ya que he advertido el tema de las lesiones, también señalo que el traumatismo no está abarcado. De todas formas, considero que el traumatismo es una conducta de muy escasa relevancia penal y quizás hasta sea correcto que no esté

Siguiendo con la punición, hay que aclarar que además de que esto está pensado en clave de delitos imprudentes -es lo que se desprende del articulado- hay que tomar en cuenta que la norma no agrava esas puniciones. Estoy de acuerdo con que no lo haga pero a poco que uno afirma eso se plantea lo siguiente. Si no se agravan las conductas, si tenemos un régimen de imprudencia consagrado en nuestro Código tanto para los homicidios como para las lesiones que más allá de posibles carencias y de una mejora en el actual proyecto de Código -que ojalá se apruebe- básicamente ha funcionado en nuestro país -no hemos tenido un problema tan grave en ese aspecto; debemos actualizarlo pero no podemos decir que la criminalidad en Uruguay se deba a una carencia en los criterios de los delitos imprudentes porque no tiene asidero empírico afirmar eso-, ¿para que hacemos esta norma? En realidad, esto ya está contemplado. Es lo que los españoles, en buen romance, denominan rizar el rizo. No hay que rizar lo que está rizado. Ya está dicho. Se puede decir mejor y para eso sería útil un nuevo Código Penal, de hecho, creo que el proyecto actual expresa bastante mejor este tipo de cuestiones.

Otro aspecto a subrayar es el artículo 4º, que he dejado de lado hasta este momento, no solo porque es el último, sino también porque va por otro camino, que es el de las faltas: crea una falta.

A mi modo de ver, todo el libro tercero del Código Penal directamente debería ser derogado y eliminado. En un momento en el que, paradójicamente, buena parte de los operadores políticos del Estado propugnan la creación de un nuevo Código de Faltas -porque no es solo una ley; el proyecto que está en danza tiene formato de código y, aunque no es el que tengo que informar aquí, obviamente, tengo opinión formada-, se habla de incrementar faltas, de modificar, de eliminar algunas y de reelaborar otras, cuando nunca han funcionado. Faltas siempre ha habido; lo que nunca ha funcionado es la respuesta punitiva. Ha sido tremendamente costosa para el Estado en cuanto a los profesionales que hay que abocar a ellos y diezma la operatividad policial en forma notoria y sensible. Son temas que nos preocupan, porque a ningún ciudadano

de bien, honesto o lo que fuera, le agrada ver que unas personas lleven a cabo verdaderas inconductas sociales en nuestras plantas urbanas. A nadie agrada ver que orinen en las plazas y que pinten grafitis y tantas otras expresiones que podremos visualizar y que son las que constituyen, en definitiva, lo referido a las faltas. Por ejemplo, la obscenidad, es difícil de catalogar hoy día. ¿Cuál sería la obscenidad? Habría que cerrar canales de televisión o, por lo menos, los que emiten programas que vienen del exterior. Es una especie de puritanismo que no va con la mentalidad liberal, uruguaya, tradicional, actual, y creo que futura. Creo que hay una contradicción seria. Entiendo que esto no es lo que esta Comisión tiene que plantearse, pero aquí se plantea una falta. Y esta falta ni siquiera figura en un proyecto que hoy está en danza sobre faltas y que auguro mi más franca y directa oposición a todo lo dicho ahí, salvo en la parte de intenciones, que son muy buenas, porque no es operativo, no funciona. No es un problema estrictamente ideológico; es un problema práctico y, paradójicamente, nos vamos a encontrar aquí con una falta. ¿Cómo va a operar esto si se aprueba? Engrosando el sistema penal y sabiendo, para el operador del sistema que, en términos generales, duele mucho más una sanción desde el punto de vista laboral -si se quiere-, administrativo, que la falta penal. No resulta operativo ni positivo; ni siquiera disuasorio. Las faltas son lo que Ferri denominaba "delitos enanos": no tienen contextura ni ontología delictual; ergo: no deberían estar en los Códigos Penales. Son anuncios que se dan a la población, en clave de conminación penal, para "asustar" -entre comillas- o intimidar al ciudadano y que para eso no lleve a cabo esas inconductas, pese a lo cual es mucho más operativo intervenir desde el punto de vista estatal, con sanciones que pueden ser bastante más duras, inclusive, en lo administrativo -llamémosle administrativo en términos generales- que cabalmente en lo penal. Las faltas tienen un rango más policial que penal y, entonces, nuevamente volvemos a generar lo que hemos querido superar desde que volvimos a la democracia: una suerte de confrontación ciudadanos- policías. Las faltas tienden a eso: a reinsertar -a mi modo de ver, modestamente hablando- un fuerte rechazo al policía. Y voy a utilizar las expresiones que usaría cualquier ciudadano: "policía botón", "policía alcahuete", cuando esto debería ser, en todo caso, una tarea de inspectores que sean municipales o de otros campos, que van a estar en muchas mejores condiciones para actuar que un policía. Si esa persona reacciona frente a un Inspector Municipal o lo que fuera, de una manera inadecuada o incorrecta, este podrá recurrir al policía, quien pasará a tener una intervención policial ajustada a Derecho y no, en cambio, colocar anticipadamente al policía como una fuerza de choque -literalmente hablando- contra ciudadanos que llevan a cabo conductas que nos molestan, pero que no dejan de ser de escasa entidad.

He tratado de ser bastante acotado en esto. Creo que no debería aprobarse el proyecto de ley tal como está. Esa es mi sugerencia, con todo el respeto que me merece y hasta con las felicitaciones al trabajo de las personas que han dedicado horas a hacerlo, porque -bueno es decirlo- quienes trabajamos en el campo del Derecho, sabemos que los resultados no condicen exactamente con nuestros logros; lo saben los Jueces, los Fiscales y los abogados. El Fiscal puede redactar una maravillosa sentencia, haber trabajado muchísimo y, pese a ello, ser mala; y a la inversa. Ojalá tuviesen razón los técnicos que han trabajado y no yo, pero creo que no.

SEÑOR ABDALA.- Quiero dejar una constancia, porque tendré que ausentarme de Sala en pocos instantes. La bancada del Partido Nacional tiene una reunión con el sindicato de COFE. Estamos convocados el señor Diputado Vidalín y quien habla, y hemos acordado que yo me vaya adelantando a eso.

Quiero agradecer mucho la presencia del doctor Aller -a quien, por cierto, no vengo a conocer hoy, sino que lo conozco desde hace muchos años y, además, fue mi docente en Criminología en la Facultad- por todo el conocimiento que nos ha trasladado que, sin duda, será de enorme utilidad a la hora de definir nuestra actitud con relación a este proyecto de ley porque, en las entrevistas anteriores, dejamos constancias en esa dirección: nosotros tenemos enormes reparos con este planteo, por muchas de las razones que ha señalado el doctor Aller e, inclusive, por otras más que él ha agregado y que nosotros no habíamos visualizado lo que, a mi juicio, nos obliga a actuar con una enorme prudencia. Solo dejaría planteada una pregunta, que tal vez no escuche la respuesta, pero la leeré después en la versión taquigráfica, y es la siguiente.

Poniéndonos en abogados del diablo -como se dice vulgarmente-, más allá de las imperfecciones e impurezas que pueda tener el proyecto desde el punto de vista de la técnica penal -la confusión entre responsabilidad objetiva y subjetiva, la violación al principio de tipicidad y todo lo que se ha señalado-, ¿en qué medida como respuesta política -en el buen sentido- puede llegar a encontrarse una justificación al proyecto de ley? ¿Qué quiero decir con esto? En qué medida esto puede llegar -yo creo que no, pero es bueno hacer el ejercicio- a incidir en los actores judiciales, por ejemplo, en los Magistrados, en el sistema? Porque esas conductas hoy

ya están criminalizadas. El artículo 1º prácticamente es declarativo. En la medida de en que haya una voluntad legislativa, ¿eso podría inducir a los Jueces, por ejemplo, a actuar con mayor celo -si cabe el término- en situaciones de estas características?

SEÑOR COITIÑO.- Obviamente, no tenemos ninguna base de conocimiento técnico sobre el Derecho, pero me quedé pensando en la pregunta formulada por el señor Diputado Abdala, porque pide una opinión política. Yo me quedé encantado con su exposición, más allá de lo que nos enriquece como información. Sin ninguna duda, teníamos opinión política cuando lanzamos esta propuesta. Respeto la opinión política de todos; estamos en democracia.

En cuanto a lo técnico, me pareció -en lo que fui registrando y, después, con la lectura de la versión taquigráfica se verá enriquecido- que en todo momento su aporte busca alternativas al texto y trata de resolver las debilidades que, desde su punto de vista técnico, están planteadas. En ese sentido, probablemente recurramos a hacerle alguna consulta, porque no estamos aferrados a un texto. Este texto muestra lo que nuestra cabeza ha podido desarrollar hasta ahora, pero nuestra cabeza no está cerrada a resolver los problemas porque, sin ninguna duda, tenemos un objetivo político; lo asumimos. No siempre el objetivo político tiene todo el respaldo técnico jurídico como para resolver. Estamos trabajando con el objetivo de resolver este tema y quiero agradecer al doctor Aller porque, en la misma medida que nos ayude a ver debilidades -indudablemente, el doctor tiene toda la autoridad para hacerlo-, podremos estudiar estas propuestas alternativas. Podremos coincidir y, a lo mejor, utilizaremos otras vías de comunicación, a los efectos de establecer una consulta permanente porque, si no, se cierra desde el punto de vista político algo a lo que todo el mundo tiene derecho.

Realmente, no hubiéramos estado interesados si no fuera porque tenemos un enorme respeto a lo que el doctor Aller representa en cuanto a su capacidad técnica. Abrimos totalmente nuestros oídos para esos aspectos. La opinión política la hemos asumido antes y, lamentablemente -con todo respeto-, vamos a decidir con los criterios políticos.

Si bien esta Comisión siempre está abierta a escuchar opiniones, lo solicitado por el señor Diputado Abdala, me parece que expone al doctor Aller a brindar una opinión política y, en realidad, nos gustaría seguir contando con su intercambio técnico. Según lo solicitado por el señor Diputado Abdala, el doctor Aller debería hacer una doble tarea: un análisis técnico -tarea que ha realizado muy bien y le agradecemos totalmente-, y un análisis político, en el que creemos se verá en complicaciones.

SEÑOR VIDALÍN.- Antes que nada, quiero solicitar disculpas al doctor Aller porque no pude estar presente en esta reunión desde el principio. De todas formas, lo que escuché hasta ahora me enriqueció. Pienso que además de ser un buen profesional es un Señor Docente con mayúscula.

Hoy todos hemos aprendido muchísimo, y sus aportes van a ser valiosos. En lo que me es personal, debo decir que me he formado una muy rica opinión.

SEÑOR ALLER.- Agradezco a los señores Diputados la generosidad conceptual con que han tratado mis simples observaciones. Como dije al comienzo de mi exposición, he pretendido hacer un estudio intensivo pero no muy extenso. Tampoco creo que sea lo adecuado hacer un estudio preciosista que luego no conduce a nada. En base a lo que el señor Diputado Coitiño decía -hago propias sus palabras-, lo mío está en un campo si se quiere "técnico- práctico", no solo aislado en lo técnico: es técnico práctico pero no en el campo político. Desde el punto de vista político, como cualquier ciudadano, tengo opinión, discutible, quizá, más que en lo técnico, pero tengo opinión.

En ese sentido -ya que lo planteó como pregunta el señor Diputado Abdala y el señor Diputado Coitiño reafirma la misma interrogante-, puedo esbozar alguna respuesta de valor relativo.

Yo no sé -esta expresión deberíamos incorporarla al vocabulario en la vida porque, entre otras cosas, habla de que queremos ser sinceros- qué efecto va a producir cabalmente en el campo del trabajador, porque esta iniciativa está pensada para proteger trabajadores. No puedo decir que ignoro esta respuesta, y por lo menos está claro que yo no soy un experto en esas lides.

Puedo dar una opinión -que como tal también tiene un margen amplio de riesgos y de equivocación- en cuanto a qué puede pasar en el campo práctico del derecho penal porque, en definitiva, esto juega a dos puntas: por un lado, tratando de evitar que los trabajadores se lesionen y fallezcan -me parece muy bueno que se busquen alternativas para abatir esos males-, para lo cual se debería analizar cuáles serían las consecuencias desde el punto de vista del derecho penal. Esto engrosa un derecho penal que linda en la obesidad mórbida. Nuestro país no necesita tanto derecho penal. Cuando agregamos muchas leyes penales es porque no estamos bien. Son respuestas rápidas y "soluciones baratas" -lo digo entre comillas y ustedes comprenderán el alcance que le quiero dar- porque no cuestan demasiado dinero. Además, es una respuesta formal al ciudadano que generalmente no produce los efectos deseados. Lo que acabo de describir es simplemente lo que se denomina "expansionismo penal", que en general no es un aumento de garantía sino una restricción de garantía ciudadana. En ese marco que visualizamos en el que Uruguay no es uno de los mejores exponentes -por suerte y es mérito de los ciudadanos uruguayos- pero se está aproximando a ese expansionismo, esta disposición no surtiría efectos positivos. No sé si los puede producir en el trabajador; quizá, sea así, pero no con el derecho penal.

Los operadores del sistema penal hoy tienen herramientas para tratar estas mismas situaciones. Si agregamos estas disposiciones, lo que puede ocurrir -estamos haciendo futurología que es una profesión que yo no conozco mucho- es que tengamos más procesados y condenados. El tiempo de reclusión o de pena será la misma porque ello no se ha alterado. El delito sería el mismo pero lo denominaríamos "estafa de etiqueta". Es lo mismo pero se le cambia la etiqueta. Y, por lo tanto, todo ello puede llegar a engrosar un criterio, no en cuanto a más penas sino de castigar más cosas. En síntesis, no creo que esto vaya a producir efecto positivo a un derecho penal al que tenemos que tratar de tirarle de la rienda, es decir, de restringirlo. Esto va a hacer exactamente lo opuesto, pues se desprende de la letra; es decir, el propósito es contrario al efecto que puede producir.

La exposición de motivos me pareció muy buena, está planteada inteligentemente en lo que se dice, más allá de que hay opiniones diversas. En cuanto a lo medular puedo decir que es mejorable o directamente sostenible, de acuerdo con el criterio que luego se decida. Las dos cosas pueden ser viables. Se deduce en todo lo que he tenido a la vista que el espíritu es completamente válido. Se trata de proteger a una persona, como somos todos los trabajadores -quiero advertir que yo no estoy abarcado por este proyecto de ley- porque de hecho son más vulnerables que otras personas. Si queremos protegerlos es porque sentimos que están más vulnerables, pero la fórmula que se está utilizando no es la mejor, es perfectible.

Si tuviera que dar una opinión cuasi política -que no me compete-, arriesgando un poco y sin ser político diría que mejor política que hacer una disposición de rango punitivo es seguir esforzándose por un derrotero que se viene haciendo bien en Uruguay: mejorar las condiciones de trabajo propiamente dichas.

Como ciudadano quisiera decir -si se me permite el atrevimiento y pido las disculpas del caso- que camino por las calles como cualquiera de ustedes, quizá, más porque mi profesión me obliga a caminar mucho y veo las obras en construcción. Siempre me llamó la atención ver de pronto a un obrero que tiene el casco colgado a la cintura, el arnés suelto pero no enganchado al andamio. Entonces, automáticamente con mi formación de abogado pienso que el constructor, el arquitecto, el ingeniero y el empleador pagaron todo, le dijeron que se lo ponga, pero como no hay nadie que lo esté controlando, él se quita el casco porque le da calor, el arnés porque lo encorseta. Entonces, elaboramos disposiciones legales pero si no conseguimos que el individuo se ponga si quiera lo que posee, no va a funcionar. Para él debe haber algún cambio. He visto que en este sentido se ha trabajado mucho en el Sunca, en distintas organizaciones, a nivel del Estado. Se debería atacar el problema publicitariamente y que la gente utilice esas herramientas. El derecho penal no va a arreglar esos problemas porque no soluciona problemas sociales. Lo que hace es dar respuestas jurídicas más o menos justas a conflictos que colocamos en el campo jurídico. Nosotros no arreglamos en ninguna hipótesis la violencia doméstica porque el derecho penal no puede arreglar esas cuestiones.

SEÑOR PRESIDENTE.- El doctor Aller ha sido muy ilustrativo y sus aportes serán evaluados por la Comisión.

Reitero la solicitud del señor Diputado Coitiño en el sentido de que nos gustaría contar con vuestro asesoramiento a fin de seguir avanzando en el trabajo.

Se levanta la reunión.